



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN
Magistrado ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz¹**

Montería, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)²

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación procesos acumulados	23.001.23.33.000.2020.00194.00 23.001.23.33.000.2020.00195.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 042 de 20 de marzo de 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE MOMIL <i>"Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto N° 0039 de marzo 16 de 2020 (Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones), y se adoptan medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19".</i> DECRETO N° 0050 de 31 de Marzo 31 de 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE MOMIL, <i>"por medio del cual se modifica y ajustan el artículo primero y parágrafo primero del Decreto No 042 de 20 marzo de 2020 al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020."</i>
DECISIÓN	DECLARAR IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a dictar sentencia de **única instancia** en el control inmediato de legalidad del decretode la referencia.

I. CUESTIÓN PREVIA SOBRE LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS

Los principios de economía procesal y de la buena administración de justicia inspiran la llamada acumulación de procesos, que consiste en que dos o más causas estrechamente conexas entre sí deben ser resueltas en una sola sentencia.

La figura está regulada en el artículo 148 del Código General del Proceso y procede de oficio o a petición de parte siempre y cuando se satisfagan estos requisitos: i) que los procesos se encuentren en la misma instancia, ii) que deban tramitarse por el mismo procedimiento y iii) que se trate de pretensiones que hubieren podido acumularse en la demanda, o pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos, o cuando sea un mismo demandado y las excepciones se fundamenten en los mismos hechos.

¹ Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del Despacho 004, quien tomó posesión del cargo el 13 de agosto de 2020.

² Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

En el presente caso claramente se trata de dos procesos de única instancia que corresponden a un mismo medio de control y cuyo objeto de juicio son dos actos administrativos que conforman una sola decisión de la administración y que se encuentran íntimamente ligados, con lo que se cumple el requisito de conexidad sin consideración a los otros factores (demanda y partes) que son ajenos al Control Inmediato de Legalidad (CIL).

No existe argumento o razón lógica que impida la acumulación de procesos en este medio de control (CIL)³ y antes por el contrario se justifica de manera plena en virtud de los enunciados principios de economía procesal y buena administración de justicia, por lo cual se ordenará la acumulación de los expedientes bajo radicados 23 001 23 33 000 2020 00194 y 23 001 23 33 000 2020 00195, el primer a cargo de la Magistrada Ponente y el segundo que fue asignado por reparto al Magistrado Dr. Pedro Olivella Solano, el cual mediante proveído de fecha 8 de julio de 2020, ordenó la remisión del expediente al despacho de la magistrada sustanciadora del mentado proceso 2020-000194 a fin de ser acumulados. Se destaca que ambos procesos se encuentran en etapa de dictar la respectiva sentencia.

Establecido lo anterior, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a proferir sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad de los Decretos 042 de 20 de marzo de 2020 y 050 de 31 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Momil - Córdoba.

II. ANTECEDENTES

El Municipio de Momil - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación los Decretos 042 de 20 de marzo de 2020⁴ y 050 de 31 de marzo de 2020 antes referidos, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Acto administrativo objeto de control

Los textos de los citados actos administrativos sometidos a control, son los siguientes (se transcribe literalmente):

“DECRETO N° 042⁵ (Marzo 20 de 2020)

Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 0039 de Marzo 16 de 2020 (por medio del cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones), y se adoptan medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MOMIL; En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, Ley 1551 de 2015, Decreto Departamental No 000190 de 20 de Marzo 20 de 2020 y

CONSIDERANDO;

(...)

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el artículo primero del Decreto No 0039 de marzo 16 de 2020, el cual quedara así:

³El Consejo de Estado también ha acudido a esta acumulación de CIL, verbigracia el auto del 27 de mayo de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-00963-00, Consejero César Palomino Cortés.

⁵ Se destaca que el Decreto 039 de 2020, fue asignado por reparto a la Dra Nadia Patricia Benitez Vega, expediente con radicado 2020-00193 y con auto de 23 de abril de 2020, la citada Magistrada resolvió no avocar el conocimiento del asunto.

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el aislamiento preventivo OBLIGATORIO en todo el Municipio de Momil prohibiendo la libre circulación de las personas, de la siguiente forma:

- Para menores de edad, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.
- Para mayores de 70 años, a partir del viernes 20 de marzo a las 7:00 de la mañana hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas, entre 18 y 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para movilizarse, desde el día 20 de Marzo hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 7:00 Pm a 6:00 a.m. de lunes a domingo a partir de la fecha de expedición del presente decreto.

PARAGRAFO PRIMERO: Se EXCEPTÚAN de la medida dispuesta en el presente artículo las siguientes personas y servicios:

1.
(...)
- 11.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Esta medida además no afectará la circulación del personal (que deberá estar debidamente acreditado con carnet o carta de autorización) y vehículos asociados a los siguientes servicios:

1.
(...)
- 10.

PARÁGRAFO TRES: El aislamiento preventivo obligatorio para los menores de edad se exceptuará cuando estos deban asistir a servicios médicos y/o asistenciales y en general en cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales. A los menores de edad que se encuentren sin la compañía de sus padres o personas en quienes recae su custodia, durante el aislamiento preventivo determinado en el presente Decreto, les serán aplicados los procedimientos establecidos en el Código de la Infancia y Adolescencia.

PARÁGRAFO CUATRO: El aislamiento preventivo OBLIGATORIO para los mayores de 70 años, se exceptuará cuando estos se desplacen para abastecerse de bienes y Consumos de primera necesidad, utilizar servicios de salud, Adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADICIONAR el artículo once, al Decreto 0039 de 16 de marzo de 2020, el cual quedara así:

ARTICULO ONCE: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del Municipio de Momil, a partir de las Seis de la Tarde (6:00 pm) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 am, del día sábado 30 de mayo de 2020, no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO TERCERO: Adicionar el artículo doce al Decreto 0039 de 16 de marzo de 2020, el cual quedara así:

ARTICULO DOCE: Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas en el municipio de Momil a partir de las Seis de la tarde (6.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta el día 30 de mayo.

ARTÍCULO CUARTO: Adicionar el artículo Trece al Decreto 0039 de 16 de marzo de 2020, el cual quedara así:

ARTÍCULO TRECE: El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto dará lugar a la aplicación de las medidas y sanciones establecidas en las Leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de su expedición.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE
(...)**

**“DECRETO N° 0050
(Marzo 31 de 2020)**

Por medio del cual se modifica y Ajustan El Artículo Primero y Parágrafo Primero del Decreto No 042 de 20 Marzo de 2020 al Decreto 457 del 22 de Marzo de 2020.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MOMIL; En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016, Ley 1551 de 2015, Decreto 457 22 de Marzo de 2020, Decreto Departamental No 000190 de 20 de Marzo 20 de 2020 y

CONSIDERANDO;

(...)

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el Artículo Primero del Decreto No 042 de Marzo 16 de 2020, el cual quedara así:

ARTICULO PRIMERO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Momil, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 457 de 22 de Marzo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: MODIFICAR El Parágrafo Primero del Decreto No 042 quedara así:

Parágrafo Primero: Permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1.

(...)

34.

ARTICULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Momil, Córdoba a los Treinta y uno (31) días del mes de marzo de 2020.

**GABRIEL ANTONIO BITTAR DIAZ
Alcalde Municipal”**

III. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión

Mediante autos de 22y 24 de abril de 2020, se admitieron los procesos de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Momil– Córdoba y al Agente del Ministerio Público. Se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier ciudadano coadyudara o impugnara la legalidad del acto administrativo. Se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tenían rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2. Intervenciones

Se deja constancia que no hubo intervención alguna.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 124 Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Señala que coexisten parcialmente en el tiempo dos situaciones claramente diferenciadas; la primera que va desde el 12 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo del mismo año y corresponde a la emergencia sanitaria, desatada por la sola propagación del virus COVID-19; y la segunda situación es de carácter excepcional, consistente en la crisis económica y social (Artículo 215 Superior) desatada no solo por los efectos nocivos de las medidas policivas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria para detener el contagio, sino también los elevados costos que demanda subsidiar a la población más vulnerable y la dotación del sistema sanitario del país, costos cuya atención se vio afectada por los menores ingresos del fisco, a raíz de la caída repentina de los precios internacionales del barril de petróleo.

Posteriormente, centró su análisis en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, el cual viene a ser el fundamento del acto sometido a control; así, concluyó que aquel no es un decreto legislativo, pues no cumple con las formalidades de tales actos, en tanto no lleva la firma de los 18 ministros que forman parte del Gobierno Nacional, y en su texto tampoco aparece rotulado como un decreto legislativo y menosaún se invocan para su expedición, las normas constitucionales y legales que regulan los estados de excepción o el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental.

Desde el punto de vista formal, sostuvo que el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 está basado en los preceptos que confieren funciones de policía al presidente de la República, gobernadores y alcaldes. Las medidas contenidas en este decreto están orientadas a la preservación del orden público (En materia de salubridad, movilidad y tranquilidad ciudadana), dictadas en el marco de una pandemia mundial, cuya propagación dio lugar a la declaratoria de la emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 hasta el día 30 de mayo de 2020, emergencia que ha sido enfrentada a través de las atribuciones ordinarias -especialmente de policía-, en la medida que provienen de la legislación propia de situaciones de normalidad institucional.

Realizado dicho análisis concluyó que el Decreto 071 de 2020 sometido a control, se limitó a acoger en su totalidad las instrucciones establecidas por el Gobierno en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, el cual no es un decreto legislativo. Agrega que no hubo desarrollo de decreto legislativo sino el cumplimiento de una función de policía, con arreglo a directrices establecidas por el Presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público. Tales directrices están contenidas en un decreto presidencial, dictado con fundamento en la legislación propia de tiempos de normalidad institucional.

Por todo lo anterior, estima que resulta improcedente el medio de control excepcional, sin perjuicio del derecho de toda persona a cuestionar su legalidad a través de las vías ordinarias.

4. Otras actuaciones

En cumplimiento a lo ordenado en auto admisorio, se allegó al proceso 2020-00194 a través del correo electrónico, el Decreto 000172 de 12 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador de Córdoba, por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Córdoba, y se dictan otras disposiciones. Así mismo se aportaron, el Decreto 039 de 20 de marzo de 2020, por medio del

cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus y se dictan otras disposiciones; Actas N° 003 de 16 de marzo de 2020 del Consejo Municipal Extraordinario de Gestión de Riesgo y Desastre y N° 002 de 20 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno Municipal; y pantallazo correo Ministerio del Interior y de Justicia.

IV. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad. En ese orden, inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación, así como la procedencia del medio de control.

3.1. De los Estados de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, la Constitución en el artículo 215, dispone la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.2 Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020⁶, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

3.3. Competencia para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia

⁶ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación (artículo 185 ibídem).

Para la procedencia del medio de control mencionado es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción.

En torno al tópic anterior el H. Consejo de Estado⁷ en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que los actos administrativos contenidos en los Decretos 0042 de 20 de marzo de 2020 y 0050 de 31 de marzo de 2020, son actos de carácter general, en la medida que no regulan situaciones particulares y concretas; de igual forma, fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de Momil– Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

En lo tocante al requisito de que tales actos desarrollen uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que no ocurre en el caso concreto, tal como pasa a explicarse.

Decretos 0042 de 20 de marzo de 2020, y 0050 de 31 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de Momil – Córdoba

De la revisión del Decreto 0042 de 20 de marzo de 2020, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Momil – Córdoba en uso de facultades constitucionales y legales, y en su parte considerativa hizo referencia a la siguiente normatividad: artículos 2, 44⁸, de la Constitución, Ley 1801 de 2016⁹ artículo 202¹⁰; y la Ley 1751 de 2015 que regula el derecho a la salud.

Así mismo se indicó que i) la Organización Mundial de la Salud ha emitido unas recomendaciones respecto al Covid-19; ii) que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, con la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid-19; iii) que el Gobernador de Córdoba expidió el Decreto 00172 de 2020, mediante el cual se impartieron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía.

En ese orden de ideas, se decretaron una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Modifica el artículo primero del Decreto 0039 de 16 de marzo de 2020, en lo atinente a la orden de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Momil; y así mismo se establecen unas excepciones a dicha medida.

⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

⁸ Derechos fundamentales de los niños

⁹ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹⁰ competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

- ✚ Así mismo adicionó el artículo 11 del mentado Decreto 0039 de 2020, en cuanto a la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacio público y establecimientos de comercio.
- ✚ Adicionó además los artículos 12 y 13 el decreto en mención, en lo atinente a prohibición de aglomeraciones con más de 50 personas, y respecto a las sanciones a que estarían sujetos quienes incumplieran la medida.

En torno al Decreto 0050 de 31 de marzo de 2020, se observa que también fue expedido por el alcalde municipal de Momil – Córdoba en uso de facultades constitucionales y legales, y en su parte considerativa hizo referencia a la siguiente normatividad: artículos 2, 44¹¹ de la Constitución, Ley 136 de 1994¹², Ley 1551 de 2015¹³, Ley 1801 de 2016¹⁴ artículo 202¹⁵; Decreto 457 de 22 de marzo de 2020¹⁶, y el Decreto Departamental No 000190 de 20 de marzo 20 de 2020. Seguidamente se señaló que i) el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República; ii) que se procedió a coordinar dicho asunto con el Ministerio del Interior, para lo cual el municipio remitió los actos administrativos expedidos en materia de orden público; solicitando dicha cartera ministerial, establecer las medidas, precisiones y garantías definidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, con el objetivo de enfrentar el estado de emergencia y adelantar las actuaciones tendientes para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del COVID-19 en el Municipio.

En virtud de lo anterior, se dispuso:

- ✚ Modificar el artículo primero del Decreto 042 de 2020, en cuanto a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, disponiendo la misma desde el 25 de marzo al 13 de abril de 2020, con las excepciones contempladas en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.
- ✚ Y además modificó el párrafo primero del Decreto 042 de 2020, precisando las 34 excepciones a la medida de confinamiento.

Analizadas las anteriores medidas tomadas en los Decretos 042 y 050 de 2020 por parte del Alcalde Momil, resulta evidente que dichos actos remitidos para controlno desarrollan decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que se fundamentan en los poderes extraordinarios de policía que radican en cabeza del alcalde municipal de Momil - Córdoba conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana¹⁷, para hacer frente a

¹¹ Derechos fundamentales de los niños

¹² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

¹³ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios'.

¹⁴ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹⁵ competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

¹⁶ mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

¹⁷ De los cuales se destaca en el acto, los relacionados en el artículo 202, tales como:

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. **Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.**

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. **Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.**

8. **Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.**

9. **Reorganizar la prestación de los servicios públicos.**

situaciones de calamidad y emergencia, lo cual no implica que correspondan en este caso a una situación excepcional, de manera que no devienen ni desarrollan las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos.

Se destaca que en los mentados decretos no se hace mención a ningún decreto legislativo, y si bien se cita el Decreto 457 de 2020, mediante el cual se ordenó inicialmente la medida de aislamiento preventivo obligatorio, expedido con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público, cabe destacar que el dicho decreto 457 no es un acto legislativo ni desarrolla alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional, pues, desde el punto de vista formal, no fue expedido con la totalidad de las firmas de los ministros que conforman el Gobierno Nacional. En este punto es importante resaltar, que el H. Consejo de Estado¹⁸ en providencia de 26 de junio de 2020, se pronunció al respecto, concluyendo que aquel (457) no corresponde a un decreto legislativo y que por tanto el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción, sino que su control debe efectuarse a través de la acción de nulidad contemplada en la Ley 1437 de 2011, tesis que comparte esta Corporación y que ha venido siendo acogida en asuntos similares. Esto señaló el Alto Tribunal:

“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada¹⁹. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad²⁰.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...)

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”

¹⁸Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”

En atención a lo antes expuesto, como se sostuvo, no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto aun cuando los Decretos 042 y 050 de 2020, son actos administrativos de carácter general, proferidos por autoridad administrativa, no desarrollan un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción; máxime cuando se insiste, lo que soporta la expedición de los actos remitidos, es la facultad policiva extraordinaria y la competencia en materia sanitaria de que hace uso en este caso el Alcalde de Momil, para contrarrestar la situación causada por el Covid-19.

Cabe resaltar, que el H. Consejo de Estado recientemente en providencia de 4 de agosto de 2020²¹, señaló que existen actos administrativos de carácter general proferidos en el marco temporal y fáctico de los estados de excepción, pero que resultan ajenos al control automático de legalidad, y ello es así en tanto la autoridad se limita a desarrollar las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas previamente, como por ejemplo, la ejecución de competencias ordinaria, es decir que están fijadas en los instrumentos de legislación permanente, tal como acontece en el caso concreto, conforme se explicó con anterioridad.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa frente a los Decretos 042 de 20 de marzo de 2020 y 050 de 31 de marzo de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, dado la configuración de la improcedencia del medio de control, siendo procedente el control por los medios ordinarios en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a los Decretos 042 de 20 de marzo de 2020 y 050 de 31 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Momil– Córdoba, conforme a lo expresado.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: **Decretar** la acumulación de los procesos con radicados 23.001.23.33.000.2020.00194 y 23.001.23.33.000.2020.00195, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: **Declarar** la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a los Decretos 042 de 20 de marzo de 2020, y 050 de 31 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde Municipal de Momil - Córdoba, conforme lo expresado en la parte motiva.

TERCERO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Momil - Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

²¹Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veintitrés, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03176-00(CA)A

CUARTO: Ejecutoriada esta decisión, **archívese** el expediente previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE²²

Los Magistrados,


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO


NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

²² Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.